COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.5.2015
COM(2015) 271 final

Recomendación de

# RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

## relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Portugal

## y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de Portugal

Recomendación de

# RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

## relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Portugal

## y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de Portugal

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y, en particular, su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas[1], y, en particular, su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[2], y, en particular, su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea[3],

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo[4],

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de poner en marcha una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, *Europa 2020*, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centra en los ámbitos fundamentales en los que es necesario actuar para reforzar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.

(2) El 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo adoptó una Recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 271.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

21 de octubre de 2010, una Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, que juntas forman las «directrices integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las directrices integradas en sus políticas económicas y de empleo nacionales.

(3) El 8 de julio de 2014, el Consejo adoptó una Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Portugal y emitió su dictamen sobre el Programa de Estabilidad actualizado de 2014 de Portugal. El 28 de noviembre de 2014, en consonancia con el Reglamento (UE) nº 473/2013[5], la Comisión presentó su dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de 2015 de Portugal[6].

(4) El 28 de noviembre de 2014, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento[7], marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2015 para la coordinación de las políticas económicas. Ese mismo día, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) nº 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta[8], en el que se señalaba a Portugal como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.

(5) El 18 de diciembre de 2014, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para fomentar la inversión, acelerar las reformas estructurales y proseguir un saneamiento presupuestario responsable que propicie el crecimiento.

(6) El 26 de febrero de 2015, la Comisión publicó su informe específico de 2015 sobre Portugal[9]. En él se evaluaron los avances realizados por Portugal de cara a poner en práctica las recomendaciones específicas por país adoptadas el 8 de julio de 2014. El informe específico también incluye los resultados de un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1176/2011. En su análisis, la Comisión concluye que Portugal está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos que requieren medidas decisivas y un seguimiento específico. Es cierto que el programa de ajuste ha permitido realizar considerables progresos en lo que respecta tanto al ajuste como a las políticas económicas, a pesar de lo cual persisten importantes riesgos derivados de los altos niveles de endeudamiento interno y externo en diversos sectores, que merecen una atención particular. Existen también fuertes presiones relacionadas con el desapalancamiento en una coyuntura de escaso crecimiento, baja inflación y elevado desempleo.

(7) El 28 de abril de 2015, Portugal presentó su Programa Nacional de Reformas de 2015 y su Programa de Estabilidad de 2015. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(8) Portugal se halla actualmente sujeto al componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2015, el Gobierno se propone corregir el déficit excesivo en 2015, dentro del plazo fijado por el Consejo. Su objetivo es reducir el déficit global a un 2,7 % del PIB en 2015, para seguir disminuyéndolo gradualmente a un 0,6 % del PIB en 2018. De acuerdo con el Programa de Estabilidad, el Gobierno proyecta alcanzar en 2016 el objetivo a medio plazo, a saber, un déficit estructural del 0,5 % del PIB. Se espera que la ratio de deuda pública / PIB disminuya a 124,2 % en 2015 y a aproximadamente 112,1 % en 2018. El escenario macroeconómico que sustenta estas previsiones presupuestarias es

5 DO L 140 de 27.5.2013, p. 11.
6 C(2014) 8812 final.
7 COM (2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 41 final.

verosímil para 2015 y 2016, pero más bien optimista para 2017 y 2018, años respecto de los que el Consejo de Finanzas Públicas Portugués también ha detectado algunos riesgos. De acuerdo con las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, aún no se ha asegurado una corrección duradera del déficit excesivo en los plazos fijados, es decir, en 2015, pero no se trata de un objetivo inalcanzable. Al mismo tiempo, el esfuerzo presupuestario es inferior al recomendado por el Consejo. De corregirse ese déficit, Portugal quedaría sujeto al componente preventivo del Pacto a partir de 2016. Las medidas de equilibrio del saldo con las que se pretende contribuir a conseguir los objetivos de déficit previstos a partir de 2016 no se han especificado lo suficiente y su alcance parece demasiado limitado. Por lo tanto, parece existir un riesgo de desviación considerable respecto del ajuste necesario para el objetivo a medio plazo en 2016, lo que exigirá nuevas medidas estructurales. Basándose en su evaluación del Programa de Estabilidad y teniendo en cuenta las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, el Consejo opina que existe un riesgo de que Portugal no cumpla las previsiones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(9) El saneamiento presupuestario debe apuntalarse en un aumento de la eficiencia y la calidad del gasto público en todos los niveles de la administración pública y en nuevas reformas del sistema de gestión de los fondos públicos. Concretamente, es preciso adoptar nuevas medidas que aseguren un estricto control de los gastos, aplicando efectivamente la Ley de control de los compromisos y reforzando las obligaciones de rendir cuentas. La Ley de escala salarial única se promulgó en septiembre de 2014 y se viene aplicando desde enero de 2015; la ejecución del Decreto-Ley sobre la escala de complementos única se está tramitando. El proceso de restructuración de las empresas estatales no ha concluido aún. Los progresos en el desarrollo de nuevas medidas exhaustivas inscritas en la reforma del sistema de pensiones en curso han sido limitados. En los últimos dos años, Portugal ha acometido una reforma general de su sistema tributario, que ha afectado al impuesto de sociedades, el impuesto sobre la renta de las personas físicas y los impuestos medioambientales, y cuyo impacto global debe evaluarse. Queda aún un amplio margen de reforma para modernizar la administración tributaria y seguir aumentando el cumplimiento tributario.

(10) El sistema de negociación colectiva ha sido recientemente objeto de varias reformas, aunque no todas ellas fomentan la alineación de los salarios con la productividad a escala sectorial y empresarial. El desafío a que se enfrenta el sistema es permitir que las empresas se adapten a situaciones específicas, lo que incluye un uso efectivo de las disposiciones existentes para acogerse, en determinadas circunstancias, a excepciones respecto de los acuerdos colectivos sectoriales. A pesar de la congelación impuesta en años recientes, el salario mínimo ha aumentado considerablemente más deprisa que el salario medio en términos nominales desde 2008 (un 18,5 %, frente a un 3,5 % entre 2008 y 2014), y la proporción de trabajadores cubiertos por el salario mínimo aumentó de un 5 % en 2005 a un 12,9 % en 2014.

(11) Se han realizado importantes progresos en el despliegue de políticas activas del mercado de trabajo y en la reforma de los servicios públicos de empleo. No obstante, persisten desafíos en cuanto a las medidas destinadas a los jóvenes que ni estudian ni trabajan. Es necesario aumentar la digitalización de los servicios de adecuación de la oferta y la demanda de trabajo; otro reto clave es asegurar una cobertura adecuada de la asistencia social, incluido el régimen de renta mínima. Se han registrado algunos progresos en el aumento de la calidad de la enseñanza y su adecuación al mercado de

trabajo. Portugal ha reformado los currículos y los estatutos de los profesores para mejorar la calidad de la educación. El uso de la herramienta de supervisión y la diversificación de las distintas ramas, con nuevos programas de enseñanza y formación profesionales, debería contribuir a resolver el problema del abandono escolar prematuro y a mejorar los resultados. Las recientes reformas tienen por objeto modernizar el sistema de enseñanza y formación profesional, pero sigue pendiente la tarea de aumentar su atractivo para los estudiantes. El fomento de los intercambios de conocimientos entre centros de educación superior, empresas privadas e institutos de investigación es otro reto.

(12) El alto nivel de endeudamiento de las empresas portuguesas sigue lastrando su rendimiento e impidiendo nuevas inversiones; el endeudamiento de los hogares se ha reducido notablemente. A raíz del ejercicio de evaluación exhaustiva, el Banco Central intensificó su labor de vigilancia de la liquidez y posición de capital de los bancos y analizó sus planes de recuperación. La ratio de préstamos fallidos a empresas sigue siendo elevada (superior a un 18 %) y supone una carga para los balances de los bancos. La reforma del impuesto de sociedades acometida en 2014 refuerza los límites de deducibilidad de los gastos financieros netos, pero el importante sesgo a favor de los recursos ajenos en la tributación de las empresas merecería una mayor atención. Los procesos / plataformas de reestructuración de empresas PER y SIREVE están siendo rediseñados, con mayor énfasis en las medidas dirigidas a permitir que las empresas se mantengan en activo y no entren en liquidación. Las cifras de desapalancamiento para 2014 muestran considerables progresos en la aplicación de medidas de reducción del exceso de endeudamiento empresarial. El plan estratégico de reducción de la deuda empresarial, publicado en mayo de 2014, se va plasmando gradualmente en la legislación a través de disposiciones varias. Se están registrando asimismo progresos en la ampliación de alternativas de financiación a disposición de las empresas no financieras mediante el fomento de inversiones en capital. El Instituto Financiero de Desarrollo, creado oficialmente en septiembre de 2014, se propone corregir los fallos del mercado que entorpecen el acceso de las pymes a los fondos.

(13) Hay cierto margen para reforzar las medidas dirigidas a aumentar la eficiencia y la calidad del sistema de justicia, especialmente en lo que respecta a la evaluación de las actividades de los órganos jurisdiccionales y el uso de herramientas en línea, y a la realización de encuestas entre los usuarios de los tribunales y los profesionales del Derecho. Según el Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2015, los procesos civiles y mercantiles siguen siendo muy dilatados (386 días). El número de casos pendientes de ejecución ha seguido disminuyendo ligeramente, pero los plazos de tramitación siguen siendo largos (1 045 días en 2014). Las reformas de las jurisdicciones tributaria y administrativa avanzan a un ritmo inferior al de otras reformas judiciales. El aumento de casos de insolvencia ha subrayado la necesidad de reforzar los recursos e intensificar las actividades de formación de los tribunales de primera instancia de estos órdenes. La liquidez de las empresas sigue perjudicada por las largas demoras en los pagos, especialmente por parte del sector público. No se han adoptado nuevas medidas ni contraído nuevos compromisos para hacer frente a este problema. La transparencia es insuficiente en las asociaciones público-privadas en las administraciones local y regional y en el ámbito de las concesiones, a todos los niveles. La prevención de la corrupción se ve entorpecida por la aplicación ineficaz del marco legal vigente, cuyas disposiciones de seguimiento, ejecución y aplicación de sanciones reclaman mejoras.

(14) El nuevo organismo regulador del transporte no ha entrado aún en fase operativa. Las medidas de liberalización de las concesiones portuarias, las redes de ferrocarriles y el transporte público metropolitano son lentas y, por lo tanto, no consiguen estimular la inversión. Se han observado progresos limitados en la ejecución del plan de transporte a largo plazo y del calendario de reforma del sector portuario. Se han registrado demoras en relación con las concesiones de transporte para las zonas metropolitanas de Lisboa y Oporto. Además, los progresos en las renegociaciones de las concesiones en el sector portuario y en el sector ferroviario han sido limitados. Sigue en curso la fusión de los operadores ferroviarios (REFER) y viarios (EP), destinada a aumentar la sostenibilidad financiera del nuevo organismo de infraestructura de ambos modos de transporte. Se han reducido las plantillas de las empresas de transporte estatales.

(15) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Portugal y lo ha publicado en el informe específico de 2015. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Portugal en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Portugal, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión Europea incluyendo aportaciones al nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación.

(16) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de Portugal, y su dictamen[10] se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

(17) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) nº 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación.

(18) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión también ha efectuado un análisis de la política económica de la zona del euro en su conjunto, sobre cuya base el Consejo ha emitido recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros cuya moneda es el euro. Portugal debe asimismo asegurar la plena aplicación de estas recomendaciones dentro de los plazos previstos.

RECOMIENDA que Portugal tome medidas en 2015 y 2016 a fin de:

1. Asegurar, mediante las medidas necesarias, una corrección duradera del déficit excesivo en 2015. Conseguir un ajuste presupuestario del 0,6 % del PIB hacia el objetivo a medio plazo en 2016. Proceder a la ejecución de la Ley de control de compromisos para controlar mejor el gasto. Mejorar la sostenibilidad a medio plazo del sistema de pensiones. Salvaguardar la sostenibilidad financiera de las empresas estatales. Seguir aumentando el cumplimiento tributario y la eficiencia de la administración tributaria.

2. Propiciar la alineación de los salarios con la productividad, en consulta con los interlocutores sociales y de acuerdo con las prácticas nacionales, teniendo en cuenta

[10] Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

las diferencias en las capacidades y en las condiciones de los mercados laborales locales, así como las divergencias de los resultados económicos entre regiones, sectores y empresas. Asegurar que la evolución del salario mínimo sea compatible con los objetivos de fomento del empleo y la competitividad.

3. Aumentar la eficiencia de los servicios públicos de empleo público, aumentando en particular su capacidad de acceso a los jóvenes no inscritos como demandantes de empleo. Asegurar una activación efectiva de los beneficiarios de las prestaciones, así como una cobertura adecuada del régimen de renta mínima.

4. Adoptar medidas para reducir el exceso de endeudamiento de las empresas, la ratio de préstamos fallidos a empresas en los bancos y el sesgo a favor de los recursos ajenos en la tributación de las empresas. Aumentar la eficiencia de las herramientas de restructuración de la deuda para las empresas viables, introduciendo incentivos para que los bancos y los deudores inicien los procesos de reestructuración en una fase temprana.

5. Acelerar los trámites y aumentar la transparencia de las concesiones –en el sector de transporte, entre otros– y de las asociaciones público-privadas a nivel local y regional.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo*
*El Presidente*